Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Rapportage onderzoek waddengebied 2015

Nader onderzoek naar knelpunten gemeenten bij doorwerking Barro en fysieke effecten op de Waddenzee

Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Rapportage onderzoek waddengebied 2015

Nader onderzoek naar knelpunten gemeenten bij doorwerking Barro en fysieke effecten op de Waddenzee

Datum 10 november 2015
Status Definitief

Colofon

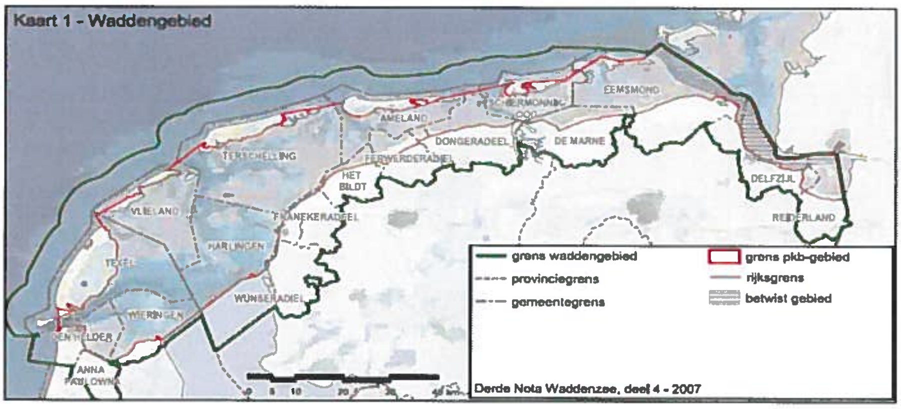
Inspectie Leefomgeving en Transport
ILT/Afval, Industrie en Bedrijven

Graadt van Roggenweg 500 Utrecht
Postbus 16191, 2500 BD Den Haag

088 489 00 00
www.ilent.nl

Inleiding

Onder titel 2.5 van het Besluit Algemene Regels Ruimtelijke Ordening (hierna: Barro) staan regels ter bescherming van de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten van de Waddenzee. In actuele bestemmingsplannen die betrekking hebben op het waddengebied (zie kaartje) moet voor nieuwe bebouwing of gebruik beoordeeld worden of dit leidt tot aantasting hiervan, zoals het verdwijnen van de open horizon of verstoring van de nachtelijke duisternis. Dergelijke activiteiten zijn in de meeste gevallen uitgesloten, maar soms toch mogelijk na een nadere beoordeling. In 2014 heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport geconstateerd dat deze Barroregels door gemeenten onvoldoende worden nageleefd. Gemeenten blijken te worstelen met belangenafwegingen en interpretatie van de regelgeving.



Kaart waddengebied, incl. Waddenzee, gekopieerd uit PKB deel 4 uit 2007

In haar brief van 2 februari 2015 schrijft de Minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer dat zij aanleiding ziet nader te onderzoeken of het gebrek aan naleving bij gemeenten heeft geleid tot aantasting van de unieke waarden van het waddengebied. In het Algemeen Overleg Noordzee en Waddenzee van 4 februari 2015 hebben verschillende Kamerleden verzocht ook te onderzoeken welke knelpunten de gemeenten ervaren bij de toepassing van de regels in het Barro.

Op verzoek van DGRW heeft de ILT naar aanleiding hiervan aanvullend onderzoek gedaan, waarvan deze rapportage de weerslag vormt. De onderzoeksvragen waren:

1. Welke knelpunten ervaren gemeenten in de uitvoeringspraktijk bij de doorwerking van de regels uit het Barro in de door de ILT onderzochte ruimtelijke plannen?
2. Hebben de door de ILT geconstateerde onvolkomenheden in de doorwerking van de regels uit het Barro bij gemeenten in de door de ILT onderzochte ruimtelijke plannen geleid tot aantasting van de waarden van het waddengebied die de StructuurVisie Waddenzee (SVW) en het Barro beogen te beschermen?

Ten behoeve van het draagvlak zijn de opzet van het onderzoek en de concept-rapportage besproken in een klankbordgroep met daarin vertegenwoordigers van het regiecollege van de Wadden (RCW), eiland- en vaste walgemeenten en provincies in het waddengebied en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE).

1 Conclusies

Welke knelpunten ervaren gemeenten in de uitvoeringspraktijk bij de doorwerking van de regels uit het Barro in de door de ILT onderzochte ruimtelijke plannen?

Enerzijds is een aantal gemeenten niet voldoende bekend met de Barroregels. Daarnaast blijkt de normstelling in het Barro soms onduidelijk, waardoor gemeenten de regels op hun eigen manier moeten interpreteren. Enkele gemeenten geven aan het contact met het Rijk te missen.

Hebben de door de ILT geconstateerde onvolkomenheden in de doorwerking van de regels uit het Barro bij gemeenten in de door de ILT onderzochte ruimtelijke plannen geleid tot aantasting van de waarden van het waddengebied die de SVW en het Barro beogen te beschermen?

Uit het onderzoek komt naar voren dat er een verschil is tussen het stedelijk en het landelijk gebied:

Stedelijk gebied: horizonvervuiling en aantasting duisternis
In en rond het stedelijk gebied hebben op een aantal plaatsen ontwikkelingen plaatsgevonden die vanaf de Waddenzee goed zichtbaar zijn en een aantasting of bedreiging vormen voor de landschappelijke kwaliteiten, zoals open horizon en duisternis. In het stedelijk gebied biedt het Barro gemeenten bij het opstellen van bestemmingsplannen wel meer mogelijkheden om gebruik en bebouwing toe te laten.

Landelijk gebied: nauwelijks aantasting
Het feit dat gemeenten bij het opstellen van bestemmingsplannen de Barroregels niet goed hebben nageleefd heeft in het landelijk gebied nauwelijks tot aantasting of bedreiging van de landschappelijke kwaliteiten geleid. In het landelijk gebied vinden vrijwel geen ontwikkelingen plaats en voor zover die er wel zijn leiden die niet tot aantasting of bedreiging van de kwaliteiten van de Waddenzee. Enkele gemeenten zijn actief bezig met het behoud van de landschappelijke kwaliteiten van Waddenzee, bijvoorbeeld voor wat betreft de duisternis.

2 Onderzoeksresultaten

De ILT heeft gemeenten geïnterviewd om na te gaan welke knelpunten zij ervaren bij de doorwerking van de Barroregels voor het waddengebied en de Waddenzee. De resultaten staan in paragraaf 2.1. Enkele opvallende citaten zijn in een kader bijgevoegd.

Om fysieke effecten te kunnen vaststellen heeft de ILT op verschillende plekken visuele waarnemingen gedaan, waarvan foto's zijn gemaakt. De resultaten staan beschreven in paragraaf 2.2, geïllustreerd met enkele foto's.

2.1 Knelpunten bij gemeenten

In het eerder in 2014 uitgevoerde onderzoek concludeerde de ILT dat het Barro veelal niet wordt nageleefd. In het overgrote deel van de onderzochte bestemmingsplannen bleek geen verantwoording te zijn gegeven van de gemaakte keuzes in relatie tot het Barro, titel 2.5 (waddengebied en Waddenzee).

Gebrek aan kennis

Een van de oorzaken daarvan blijkt het ontbreken van kennis bij de gemeente of bij het stedenbouwkundig bureau dat de gemeente adviseert. Dit uit zich bijvoorbeeld in het aanhaken op de situatie van voor het Barro (noemen Planologische KernBeslissing (PKB), Natuurbeschermingswet of MilieuEffectRapport (MER) i.p.v. het Barro). Hiermee wordt onder andere niet voldaan aan artikel 2.5.6 (externe werking).

Een kanttekening bij dit laatste is dat wanneer in het bestemmingsplan meer grootschalige activiteiten worden voorzien, er meestal wel degelijk een verantwoording plaatsvindt in relatie tot het Barro. Gemeenten schakelen dan de juiste contacten in om te zorgen dat de beoordeling op de juiste wijze plaatsvindt (artikel 2.5.4).

> *"Als er geen nadelige effecten op ecologie zijn, nemen we aan dat ook de Waddenzee geen hinder ondervindt."*
>
> *"We ervaren het Barro niet als belemmerend. Het is prettig dat het Rijk meedenkt met de gemeente. Het is mogelijk om dingen praktisch op te lossen."*

Eigen interpretatie

Een andere oorzaak voor het gebrek aan verantwoording is eigen interpretatie van de Barroregels. Bijvoorbeeld de in de ogen van de gemeente geringe omvang of impact van voornamelijk kleinschalige activiteiten, waardoor verantwoording t.o.v. het Barro achterwege blijft, vanwege de gerichtheid op eigen (conserverend) beleid of dat van de provincie. Hiermee handelt men in strijd met artikel 2.5.4 (beoordeling).

> *"We doen in onze bestemmingsplannen niet zo veel met de Barroregels die betrekking hebben op de Waddenzee. De ontwikkelingen zijn ook niet van die omvang dat dit nodig zou zijn."*
>
> *"Een bestemmingsplan is iets voor een burger. Als iets geen rol speelt laat het dan achterwege in het bestemmingsplan, een burger zit daar niet op te wachten."*

Onduidelijke normen
Verder is er bij gemeenten onduidelijkheid over de in het Barro omschreven normen. Bijvoorbeeld dat in artikel 2.5.4 (beoordeling) en 2.5.5. (nee-tenzij) van het Barro het begrip *significant* niet voldoende is uitgewerkt. In 2.5.4, lid 2, is vastgelegd dat als gebruik of bebouwing met significante negatieve gevolgen in ieder geval wordt aangemerkt gebruik dat, of bebouwing die de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten aantast of bedreigt. In 2.5.6 (externe werking) is vervolgens aangegeven dat artikel 2.5.3 en 2.5.4 van overeenkomstige toepassing zijn. Dit laat echter ruimte voor interpretatie.
Een ander voorbeeld is hoe moet worden omgegaan met de mogelijkheden die een passage in het Barro biedt. Het betreft de havengerelateerde en stedelijke bebouwing in Den Helder, Harlingen, Delfzijl en de Eemshaven (2.5.12). Het Barro is niet helder over wat lineaire bebouwing langs wegen, waterwegen en dijken is.

"Wat een significante ontwikkeling is, is niet gedefinieerd en ook niet gekwantificeerd. Dit is eigenlijk meer iets om via een MER te bepalen."

"Met name havenontwikkeling en bescherming van de Waddenzee gaan moeilijk samen. Gevolg is dat er na een traject van 10 jaar nog steeds geen bestemmingsplan is."

Geen contact met het rijk
Enkele gemeenten geven tenslotte aan het contact met het rijk te missen, waardoor vragen niet worden opgehelderd en eventuele omissies niet worden gecorrigeerd. Andere gemeenten vinden hiervoor oplossingen of doen suggesties.

"Het is niet zo vreemd is dat het Barro niet vanzelf doorwerkt. Als je dit als Rijk loslaat dan kun je dat verwachten. De wetgeving is vaak ook niet zo duidelijk".

"We zijn gaan praten op het ministerie. Hier is uitgekomen dat de vergunning kan worden verleend, maar goed gemotiveerd moet worden."

"Het Rijk had de beheersverordening Waddenzee niet aan de gemeenten moeten overlaten, maar dit zelf naar zich toe moeten trekken, om tot één duidelijke regeling te komen."

"De provincie komt dit jaar met een nieuw Provinciaal Omgevingsplan, waarin kaders staan voor de gemeente. De gemeente pleit ervoor dat het Rijk toetst of het Barro hier goed in zit!"

2.2 Fysieke effecten op de Waddenzee

In het onderzoek zijn de fysieke effecten van ontwikkelingen in het Waddengebied in beeld gebracht en getoetst aan het Barro. Dit beeld is voor het stedelijk en landelijk gebied verschillend.

Stedelijk gebied

Bij de havengemeenten Den Helder, Harlingen, Eemsmond en Delfzijl hebben zich ontwikkelingen voorgedaan die vanaf de Waddenzee goed zichtbaar zijn. Voor havengerelateerde en stedelijke bebouwing in de vier genoemde gemeenten is afwijking mogelijk, voor zover passend binnen de verticale bebouwingscontour (artikel 2.5.10 zeewaartse uitbreiding veerhaven Den Helder en haven Harlingen en artikel 2.5.12 bebouwing in het waddengebied).

In de havensteden is hoogbouw gepleegd, zowel in de havens zelf als in het aansluitend stedelijk gebied, waarbij aansluiting is gezocht bij aanwezige bouwhoogtes in de havens. Ook hebben uitbreidingen plaatsgevonden in de havens zelf, die zichtbaar zijn vanaf de Waddenzee. Voor zover de bebouwingshoogtes aansluiten bij de verticale bebouwingscontour is het conform de regels die het Barro stelt aan bestemmingsplannen (artikel 2.5.12 bebouwing in het waddengebied). Het Barro schrijft alleen voor dat bij de voorbereiding van het bestemmingsplan een passende beoordeling heeft plaatsgevonden. In het kader van het onderzoek is niet meegenomen of dat heeft plaatsgevonden.



De haven van Den Helder vanaf de Waddenzee. Het Dok (45m hoog) is door de gemeente als referentiepunt genomen voor de stedenbouwkundige invulling elders in de stad.

Het is opvallend dat in het Eems-Dollardgebied een aantal windturbineparken aanwezig is, die tot ver op de Waddenzee zichtbaar zijn. Artikel 2.5.12 zegt hierover dat in bestemmingsplannen in buitenstedelijk gebied regels dienen te worden opgenomen die ertoe strekken dat de maximaal toelaatbare bouwhoogten alsmede de aard of de functie van nieuwe bebouwing passen bij de aard van het omringende landschap. Indien het gaat om bestemmingsplannen die de havengerelateerde en stedelijke bebouwing in Den Helder, Harlingen de Eemshaven en Delfzijl mogelijk maken, kan hiervan worden afgeweken.



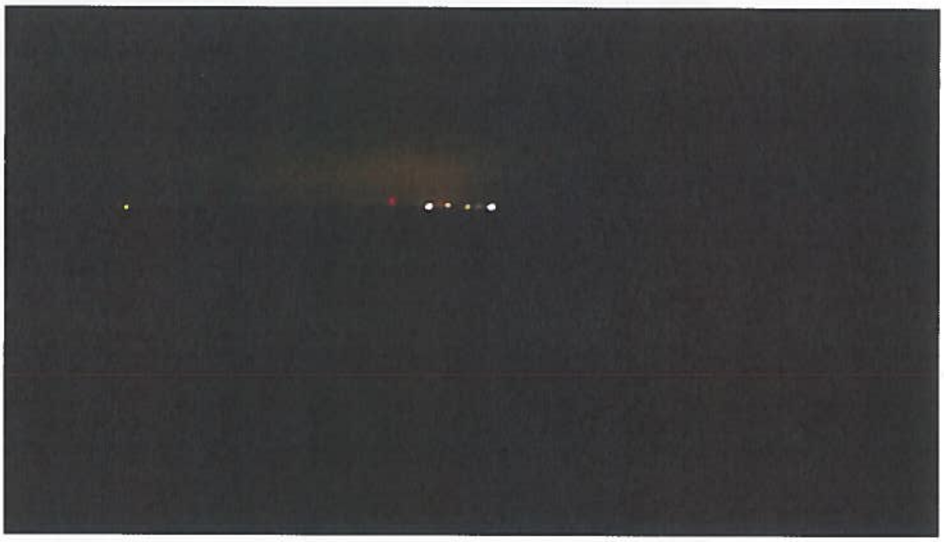
Windturbines langs de Eems-Dollard ten zuiden van Delfzijl.



De Eemshaven, inclusief olie-opslagtanks en windturbines, is goed te zien vanaf de Waddenzee en ook vanaf het eiland Borkum, 15-20 km er vandaan.

De omschrijving van havengerelateerde en stedelijke bebouwing laat ruimte voor interpretatie. Het Barro omschrijft niet scherp of windturbines daaronder vallen. Zo is niet duidelijk of ook bijvoorbeeld de lineair opgestelde turbines langs wegen, waterwegen of dijken, onder de uitzonderingen binnen het stedelijk gebied vallen. In artikel 2.5.14 is vastgelegd dat plaatsing van windturbines *in* de Waddenzee verboden is. In de SVW en de Nota van Toelichting op het Barro staat dat *in de nabijheid* van de Waddenzee ruimte is voor een nadere afweging van geval tot geval. Voor zover dit in bestemmingsplannen op de juiste wijze is gebeurd, is genoemde ontwikkeling niet in strijd met het Barro.

Voor zover in het waddengebied sprake is van effecten op de kwaliteit van de duisternis van de Waddenzee heeft dit vooral betrekking op de havens. Indien hier in het bestemmingsplan een afweging is gemaakt als in 2.5.5 ('nee-tenzij') is dit overeenkomstig het Barro.



De industriehaven van Harlingen bij nacht, gezien vanaf de dijk bij Sexbierum. Twee felle lampen vallen meer op dan het schijnsel van de stad als geheel.

<u>Landelijk gebied</u>
In de meer landelijke gebieden is vanaf de Waddenzee, met uitzondering van een rij windturbines, eigenlijk geen bebouwing waargenomen. Van aantasting of bedreiging van de open horizon van de Waddenzee als gevolg van bebouwing in het buitengebied is dan ook nauwelijks sprake. Er is sprake van agrarische ontwikkelingen, meestal passend bij de bestaande bedrijfsvoering. De bestemmingsplannen zijn ook voornamelijk conserverend van aard. De toegestane bouwhoogtes van nieuwe agrarische opstallen zijn bijvoorbeeld dusdanig dat deze niet boven de dijk uitkomen. Dit is conform artikel 2.5.12 (bebouwing in het waddengebied).



Het Friese waddengebied bij Ferwerd. Er vinden hier nauwelijks ontwikkelingen plaats.

Enkele gemeenten zijn actief bezig met het behoud van de landschappelijke kwaliteiten van Waddenzee, bijvoorbeeld voor wat betreft de duisternis. Zo is in Franekeradeel in een strook langs de Waddenzee de straatverlichting achterwege gelaten en worden kassen aan de zijkant afgeschermd. Verdere uitbreiding van de glastuinbouw is voorzien, waarbij afspraken zijn gemaakt over beperking van de lichtuitstraling. Texel wil reguliere verlichting vervangen door dimbare led-lampen.



Kassen bij Sexbierum. Om lichtuitstraling 's nachts tegen te gaan worden de kassen aan de zijkant afgeschermd. Als totaal vallen de kassen vanaf de waddendijk gezien niet op.

Bijlage A Normenkader

De bevindingen uit het onderzoek zijn getoetst aan het normenkader van het Barro. Hieronder vindt u een samenvatting van de relevante Barroregels voor dit onderzoek en wordt zonodig ingegaan op welke onderdelen hiervan zijn onderzocht.

Artikel 2.5.2 gaat over de cultuurhistorische en landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee. Het onderzoek heeft zich voornamelijk geconcentreerd op de landschappelijke kwaliteiten, die voor de externe werking van belang zijn en dan vooral de open horizon en de duisternis betreffen, aangezien dat in het eerder uitgevoerde onderzoek ook de toetspunten waren. De cultuurhistorische kwaliteiten hebben vrijwel volledig betrekking op de Waddenzee en hiervoor gelden slechts enkele bestemmingsplannen die bovendien sterk verouderd zijn en waarvoor momenteel een beheersverordening wordt gemaakt.

Artikel 2.5.4 heeft betrekking op de beoordeling. Het onderzoek spitst zich toe op vraag of door gemeenten bij de voorbereiding van bestemmingsplannen is beoordeeld of een bestemmingsplan gebruik of bebouwing mogelijk maakt dat significante gevolgen kan hebben voor de in 2.5.2 genoemde kwaliteiten.

Artikel 2.5.5 geeft aan dat een bestemmingsplan geen nieuw gebruik of bebouwing mogelijk mag maken met significant negatieve gevolgen voor de genoemde kwaliteiten van de Waddenzee en geeft aan onder welke voorwaarden daarvan gemotiveerd kan worden afgeweken.

Bij artikel 2.5.6 (externe werking) gaat het er vooral om dat gemeenten bij de voorbereiding van bestemmingsplannen voor het waddengebied toetsen of sprake is van gebruik of bebouwing die significante gevolgen hebben voor de landschappelijke en/of cultuurhistorische kwaliteiten van de Waddenzee. Mocht dat het geval zijn dan zijn de artikelen 2.5.4 en 2.5.5 van overeenkomstige toepassing.

Artikel 2.5.10 stelt beperkingen aan bestemmingsplannen in de Waddenzee of direct aan de Waddenzee grenzende gronden met betrekking tot nieuwbouw of uitbreiding van havens en bedrijventerreinen. Hierop zijn voor Harlingen uitzonderingen mogelijk.

Artikel 2.5.12 stelt regels aan de hoogte van bebouwing in het waddengebied, waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen stedelijk- en havengebied en het gebied daarbuiten.

Artikel 2.5.14 geeft aan dat plaatsing van windturbines in de Waddenzee niet is toegestaan. In de Nota van toelichting is bij de artikelgewijze toelichting opgenomen dat de toelaatbaarheid van windturbines *in de nabijheid* van de Waddenzee van geval tot geval beoordeeld wordt door toepassing van de criteria zoals opgenomen in het nationaal ruimtelijk beleid en het afwegingskader zoals opgenomen in de artikelen 2.5.4 en 2.5.5, alsmede de overige relevante wet- en regelgeving.

Bijlage B Onderzoeksopzet

Binnen de twee onderdelen van het onderzoek, knelpunten bij gemeenten en fysieke gevolgen is afzonderlijk getoetst aan het normenkader uit bijlage A. De ILT is er bij de beoordeling van uit gegaan dat de gemeente bij het opstellen van een bestemmingsplan inzichtelijk moet maken in hoeverre nieuw gebruik of nieuwe bebouwing past binnen de Barroregels. Als dit niet expliciet is gebeurd dan is het oordeel van de ILT negatief. Daar waar het onduidelijk is is dat aangegeven.

1. <u>Knelpunten gemeenten doorwerking Barro</u>

Het onderzoek is gestart met het bevragen van medewerkers ruimtelijke ordening bij gemeenten. Daarbij heeft de ILT zich grotendeels beperkt tot die gemeenten waarmee in het onderzoek van 2014 reeds eerder contact is geweest. Bij hen is nagegaan welke knelpunten zij ervaren bij de doorwerking van de regels uit het Barro voor het waddengebied in hun bestemmingsplannen. De betrokken gemeenten zijn Texel, Den Helder, Harlingen, Terschelling, Franekeradeel, De Marne, Eemsmond, Delfzijl en Oldambt. De ILT heeft alle 9 gemeenten bezocht.

Vooraf is aan de gemeenten een vragenlijst toegestuurd. Het betreft zowel algemene vragen als vragen naar aanleiding van onderzochte bestemmings-plannen.

Heeft u zelf casussen waarmee u kunt illustreren hoe de gemeente de verplichting uit het Barro (m.n. onderzoek doen naar externe werking van ontwikkelingen in waddengebied op Waddenzee) vormgeeft?
In aansluiting op voorgaande vraag: zijn er initiatieven die niet gehonoreerd zijn i.v.m. de externe werking op de Waddenzee?
Welke instanties betrekt de gemeente bij bestemmingsplannen die betrekking hebben op de Waddenzee (of via externe werking in het waddengebied)?
Wanneer beschouwt u een ontwikkeling als significant in relatie tot externe effecten op de Waddenzee? Hoe kijkt u aan tegen cumulatie van ontwikkelingen en het effect daarvan?
Bent u betrokken bij de herziening van het bestemmingsplan voor de Waddenzee? Wat zijn hierbij voor u de uitgangspunten?
Zijn er overige aspecten i.v.m. de doorwerking van de Barroregels voor de Waddenzee die volgens u nog relevant zijn om te noemen?

2. Fysieke effecten op de Waddenzee

Het tweede deel van het onderzoek heeft betrekking op de mogelijke fysieke effecten op de waarden van de Waddenzee als gevolg van het gebrek aan naleving van de Barroregels voor gemeentelijke bestemmingsplannen.
Dit is toegespitst op de landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee: de rust, weidsheid, open horizon en natuurlijkheid met inbegrip van de duisternis. De gevolgen voor de cultuurhistorische kwaliteiten van de Waddenzee hebben slechts beperkt aandacht gekregen, omdat dit slechts betrekking had op enkele bestemmingsplannen (voor de Waddenzee). Het eerder uitgevoerde onderzoek gaf geen aanleiding om voor deze kwaliteit van de Waddenzee nader onderzoek te doen.

Voor het onderdeel naar de fysieke effecten is in eerste instantie ingegaan op de casussen waar in het voorgaande onderzoek geconstateerd was dat sprake leek van een nieuwe ontwikkeling en waarbij uit het bestemmingsplan niet op te maken is of onderzoek is gedaan naar externe werking op de Waddenzee. Gemeenten zijn hierop bevraagd om na te kunnen gaan of de betreffende casus werkelijk relevant was.

Anders dan verwacht, kwamen uit de gesprekken met gemeenten niet of nauwelijks casussen naar voren, waar het gebrek aan doorwerking van het Barro in bestemmingsplannen naar verwachting zou kunnen leiden tot fysieke effecten op de Waddenzee. Het onderzoek naar de fysieke effecten heeft zich daarom beperkt tot het verkrijgen van een impressie door middel van visuele waarneming op een aantal plekken in het waddengebied. De nadruk is komen te liggen op het stedelijk gebied met grootschalige ontwikkelingen in en rondom de havens. De foto's zijn niet getoetst aan de op die plekken vigerende bestemmingsplannen. Wel is, voor zover mogelijk, aangegeven in hoeverre de waargenomen ontwikkelingen passend zijn binnen de Barroregels.

Dit is een uitgave van de

Inspectie Leefomgeving en Transport

Postbus 16191 | 2500 BD Den Haag
088 489 00 00

www.ilent.nl

@inspectieLenT

November 2015